rijksuniversiteit groningen

Van: Maarten Allers

Nettelbosje 2
9747 AE Groningen
Postbus 800

Aan: Ministerie van SZW

Advies over voorstel verdeling budget inkomensdeel Participatiewet in 2017

Datum
17 juni 2016

Inleiding

In opdracht van het ministerie van SZW hebben SEO en Atlas voor gemeenten een model voor de verdeling van het budget voor het inkomensdeel van de Participatiewet in 2017 doorontwikkeld. Op verzoek van het ministerie van SZW heb ik zitting genomen in de expertgroep die de onderzoekers bijstond. Ook heb ik de bijeenkomsten bijgewoond van de begeleidingscommissie. In deze notitie geef ik mijn advies over het door de onderzoekers voorgestelde verdeelmodel, zoals verwoord in hun rapportages van 15 juni 2016.

Model

Net als het huidige verdeelmodel (het voor 2016 gebruikte model) is het voorgestelde model gebaseerd op een logitanalyse van de bijstandskans van huishoudens, en niet op een schatting van bijstandsuitgaven van gemeenten, zoals tot 2015 het geval was (Ape model). Daarmee wordt de zogeheten "ecologische fout" voorkomen zodat een zuiverder schatting plaatsvindt. Naast gegevens op huishoudensniveau bevat het voorgestelde model variabelen op gemeente- en op buurtniveau.

In tegenstelling tot het huidige model bevat het echter geen niet-geobserveerde buurt-, gemeente- of coropeffecten. Het bleek namelijk in de praktijk niet goed mogelijk een dergelijk model te schatten op basis van integrale data. Ook bleek dat niet wordt voldaan aan de theoretische vooronderstellingen die aan opname van dergelijke niet-geobserveerde effecten op drie niveaus ten grondslag liggen.

De onderzoekers hebben ook overwogen over te stappen op een lineair model, maar dat bleek het aantal bijstandontvangers minder goed te schatten dan het voorgestelde logitmodel. Ook zijn met een lineair model op huishoudniveau negatieve bijstandskansen mogelijk. In theorie zou dit tot een negatief budget voor een gemeente kunnen resulteren. Hoewel de kans daarop klein lijkt, is het goed dat deze mogelijkheid op voorhand is uitgesloten.

Net als het huidige model schat het voorgestelde model de kans dat een huishouden op een peildatum (5 januari) in de bijstand zit. Een aantrekkelijk alternatief zou zijn het schatten van de fractie van het aantal maanden dat een huishouden in een bepaald jaar een bijstandsuitkering ontvangt. Dan wordt rekening gehouden met seizoensinvloeden en een tussen gemeenten mogelijk wisselende duur van bijstandsafhankelijkheid. Met een lineair model is dat mogelijk maar met het hier gehanteerde logitmodel niet. Gezien de nadelen van het lineaire model is de gemaakte keus voor het logitmodel goed te rechtvaardigen.

Bij verdere ontwikkeling van het model zou bekeken kunnen worden of het met een andere modelspecificatie mogelijk is om niet de kans op bijstand maar het aantal maanden bijstand te schatten. Ook kan nog de mogelijkheid van opname van niet-geobserveerde effecten op minder dan drie niveaus worden onderzocht.

Gegevens
Een sterke verbetering ten opzichte van het huidige model is dat nu geen steekproefdata maar integrale gegevens worden gebruikt. Dit heeft twee belangrijke voordelen. Steekproefgegevens zijn niet volledig representatief, zodat bepaalde groepen buiten beeld kunnen blijven waardoor de verdeling minder goed aansluit bij de uitgavenbehoeften van gemeenten. Bovendien noodzaken steekproefgegevens tot het gebruik van een herwegingsalgoritme om modeluitkomsten te vertalen naar bedragen per gemeente. Hierdoor worden de uitkomsten van het verklaringsmodel niet één-op-één omgezet in een verdeelmodel waardoor afwijkingen optreden. Beide problemen zijn nu opgelost.

Verdeelmaatstaven
Behalve andere gegevens gebruikt het voorgestelde model ook andere verdeelmaatstaven dan het huidige model. Op basis van een grondig literatuuronderzoek is bepaald welke factoren van belang zijn voor de kans op bijstand. Deze factoren zijn opgenomen in de zogeheten basisset na het doorstaan van toetsing met behulp van een afwegingskader. Als randvoorwaarde geldt uiteraard dat gegevens beschikbaar moeten zijn. Een factor komt in de basisset als

› de theorie aangeeft dat deze van invloed is op de kans op bijstand (en niet omgekeerd): uitlegbaarheid
› deze niet op korte termijn door de gemeente is te beïnvloeden: onbeïnvloedbaarheid
› de factor nog niet wordt gedekt door andere factoren in de basisset: aanvullendheid.

Na het doorstaan van deze kwalitatieve toets wordt een kenmerk geoperationaliseerd en wordt nagegaan of opname van invloed is op de verklaringskracht van het model (kwantitatieve toets). Van belang is dat statistische significantie van afzonderlijke variabelen hierbij *geen* doorslaggevende rol speelt. Omdat relevante factoren onderling vaak statistisch samenhangen is het mogelijk dat zij in de uitgevoerde regressies geen significante coëfficiënten opleveren (multicollineariteit). Niet-significante variabelen die het toetsingskader doorstaan zijn wel opgenomen, zolang zij de verklaringskracht van het model maar vergroten (gemeten aan de hand van het *Akaike informatiecriterium*, het *Baysiaanse informatiecriterium* of de *log likelihood*). Voor afzonderlijke gemeenten kunnen insignificante variabelen namelijk wel degelijk van belang zijn. Bovendien is het bij multicollineariteit goed mogelijk dat een variabele die nu niet significant is, volgend jaar wel een significante coëfficiënt te zien geeft. Door de enorme omvang van de dataset (een kleine 7 miljoen huishoudens) kunnen zonder methodologische bezwaren tientallen huishoudenskenmerken in het model worden opgenomen. Doordat het aantal gemeenten minder groot (en dalende) is, moet het aantal variabelen op gemeenteniveau wel beperkt blijven. In het voorgestelde model is dat ook zo.

Het toetsingskader zou eventueel nog kunnen worden uitgebreid met een praktijktest, waarbij wordt nagegaan of het verschil tussen de door het model voorspelde en de werkelijke aantallen bijstandsontvangers systematisch samenhangt met een factor die niet door het bovenstaande afwegingskader is gekomen. Als dat zo is, dan kan opname alsnog worden overwogen. Dit onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze factor niet samenhangt met de kwaliteit van het lokaal gevoerde bijstandsbeleid.

Hoewel het afwegingskader de juiste vragen stelt, kan de uitkomst van een toetsing van een variabele door verschillende personen verschillen. Het is immers niet eenduidig vast te stellen of een variabele aanvullend of uitlegbaar is. Het afwegingskader is dus geen waterdichte verdedigingsmuur tegen opname van irrelevante maatstaven. Dat kan ook niet. Opname van irrelevante maatstaven verkleint de transparantie van het verdeelmodel, maar zal op de

uitkomsten een kleine invloed hebben zolang deze niet of nauwelijks samenhangen met de kwaliteit van het lokale bijstandsbeleid. Dit laatste is daarom een belangrijk aandachtspunt voor toetsing van eventueel in de toekomst aangedragen extra verdeelmaatstaven.

Operationalisering
Voordat een factor uit de basisset in het model kan worden opgenomen moet deze worden geoperationaliseerd: er moet een variabele worden gevonden die de factor goed genoeg weergeeft en waarvoor gegevens beschikbaar zijn. De onderzoekers hebben hier veel werk van gemaakt, en zijn met uitsplitsingen gekomen die verder gaan dan die in het bestaande model. Zo worden bijvoorbeeld allochtonen gespecificeerd naar negen verschillende herkomstgroepen. In sommige gevallen bleek operationalisering lastig. Dit geldt voor mensen die geen betaald werk willen, beschikbaarheid van banen, verdiencapaciteit/opleiding, arbeidsethos en leefbaarheid. In de toekomst komen meer en betere gegevens beschikbaar, zodat het model op dit punt nog verder kan worden verbeterd.

Beoordeling uitkomsten
De plausibiliteit van de uitkomsten wordt door de onderzoekers op twee manieren getoetst. Eerst wordt gekeken naar de herverdeeleffecten: Die meten per gemeente het verschil tussen het voorspelde budgetaandeel conform het voorgestelde model voor 2017 en het feitelijke aandeel in de uitgaven in 2014. Zoals het SEO-rapport al aangeeft is dit een vergelijking die op verschillende punten mank gaat: in dit verschil komen namelijk verschillende zaken tot uitdrukking die los staan van het voorgestelde verdeelmodel.

Een betere plausibiliteitstoets baseert zich daarom op het verschil tussen de door het model voorspelde en de werkelijke aantallen bijstandsontvangers per gemeente. Dit geeft de variatie weer die het model niet voorspelt. Gemiddeld ligt dit onder de 10 procent. Voor gemeenten die gedeeltelijk worden gebudgetteerd is het verschil het grootst, maar ook minder relevant, omdat hun uitkering slechts ten dele op het verdeelmodel is gebaseerd (de rest wordt historisch verdeeld). Belangrijker dan deze gemiddelden is de analyse waarbij het verschil tussen modeluitkomst en werkelijkheid wordt uitgesplitst naar diverse gemeentelijke kenmerken (stedelijkheid, sociale structuur, enz.). Wanneer hierin sterke patronen zichtbaar zijn die duidelijk los staan van lokaal beleid, laat het model mogelijk relevante factoren buiten beschouwing. Dat lijkt niet het geval.

In enkele gevallen wordt inderdaad een patroon gevonden tussen een gemeentelijk kenmerk en het verschil tussen modeluitkomst en werkelijkheid. Bij het aandeel Turken en Marokkanen kan dit, zoals de onderzoekers aangeven, komen doordat dit aandeel kleiner is in kleine gemeenten, waar als gevolg van de wet van de grote aantallen grotere verschillen ook te verwachten zijn. Bij leefbaarheid, huurwoningen en afstand tot de grens zijn ook patronen zichtbaar. Die zijn niet erg sterk, maar vormen wel een aandachtspunt bij de verdere ontwikkeling van het model. Zoals hierboven al aangegeven kan de operationalisering van de factoren leefbaarheid en beschikbaarheid van banen op termijn nog beter. Deze uitkomsten bevestigen dat beeld.

Conclusie
Op verschillende punten is hierboven aangegeven dat het voorgestelde model op termijn verder kan worden verbeterd. Dat zou de indruk kunnen wekken dat dit model niet naar tevredenheid is. Dit is echter niet de bedoeling. Er is het afgelopen jaar veel werk verzet. Het voorgestelde model gaat vermoedelijk verder dan enig ander model in het schatten van een verdeling die tegemoet komt aan de middelen die gemeenten nodig hebben. Het schat voor elk huishouden in Nederland de kans op het ontvangen van een bijstandsuitkering in een bepaald jaar. Het maakt gebruik van een zeer grote hoeveelheid gegevens. Het is gebaseerd op een grondig onderzoek van relevante factoren die de bijstandskans beïnvloeden en het beval tientallen verdeelmaatstaven.

Natuurlijk is het model niet perfect. Dat kan ook niet. Hoeveel moeite ook gedaan wordt, een verdeelmodel blijft mensenwerk. Dit betekent ook dat tekorten of overschotten op gemeentelijke bijstandsbudgetten nooit zonder meer kunnen worden toegeschreven aan het gemeentelijke beleid. Bijzondere omstandigheden kunnen het een gemeente onmogelijk maken met het toegewezen budget alle uitkeringen te bekostigen waar inwoners recht op hebben. Een hardheidsclausule (vangnet) zal altijd nodig blijven bij een regeling waarop huishoudens rechten kunnen doen gelden op basis van landelijke criteria.

Omdat het voorgestelde model naar mijn oordeel duidelijk beter is dan het bestaande model adviseer ik om het in 2017 toe te passen. Voor latere jaren kan het model verder worden verfijnd. Het valt echter niet te verwachten dat de verdeling daar sterk door zal veranderen.